



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **Kverulant.org o.p.s.**, se sídlem Pražská 1148, Praha 10, zast. JUDr. Petrem Hromkem, Ph.D., advokátem se sídlem Vinohradská 34/30, Praha 2, proti žalované: **Pojišťovna VZP, a.s.**, se sídlem Lazarská 1718/3, Praha 1, zast. Mgr. Janem Starým, BBA, advokátem se sídlem Ovocný trh 573/12, Praha 1, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. 8. 2025, č. j. 6 A 38/2025-35,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. 8. 2025, č. j. 6 A 38/2025-35, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Podáním ze dne 23. 9. 2024 žalobce žádal žalovanou o informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v relevantním znění (dále jen „informační zákon“). V žádosti mimo jiné vysvětlil, že podle jeho názoru byla žalovaná v období, kterého se žádost týkala, veřejnou institucí. Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, jí totiž v období, jehož se žádost týkala, svěřoval monopol na poskytování cestovního zdravotního pojištění cizincům při pobytu nad 90 dnů. Žalovaná právní názor žalobce nesdílěla a dopisem ze dne 7. 10. 2024 mu prostřednictvím svého právního zástupce sdělila, že ji nelze považovat za veřejnou instituci ve smyslu § 2 odst. 1 informačního zákona. Odkázala na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 5. 2014, č. j. 11 A 58/2013-36 (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz), a stanovisko Úřadu pro ochranu osobních údajů ze dne 7. 9. 2023, č. j. UOOU-02450/23-4 (vydané v jiné věci žalobce).

[2] Žalobce zareagoval podáním ze dne 23. 10. 2024 označeným jako „stížnost“. V něm svou argumentaci rozvedl podrobněji. Zejména zdůraznil, že rozsudek městského soudu ze dne 23. 5. 2014, č. j. 11 A 58/2013-36, nelze na projednávanou věc vztáhnout, neboť v nyní posuzovaném období nepůsobila žalovaná na trhu vedle dalších desítek pojišťoven. Odkázal rovněž na důvodovou zprávu k novelizačnímu zákonu č. 278/2023 Sb., jímž byl monopol žalované zrušen.

[3] Sdělením ze dne 10. 2. 2025, č. j. UOOU-04991/24-4, Úřad pro ochranu osobních údajů vyrozuměl žalobce o tom, že žalovaná ani podle něj není povinným subjektem dle informačního zákona. Odkázal na zmiňovaný rozsudek městského soudu ze dne 23. 5. 2014, č. j. 11 A 58/2013-36, a upřesnil, že okolnosti vzniku žalované nasvědčují tomu, že jde o osobu soukromého práva. Jelikož žalovaná neuspokojuje veřejné či celospolečenské potřeby, nenaplnuje pojmový znak veřejné instituce. K problematice monopolu na pojištění cizinců Úřad pro ochranu osobních údajů konstatoval, že tato situace již netrvá, proto je zbytečné se jí zabývat. Navíc ani výhradní oprávnění k poskytování cestovního zdravotního pojištění cizincům podle něj nic nemění na tom, že žalovaná není povinným subjektem. Závěrem Úřad pro ochranu osobních údajů upozornil, že podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2024, č. j. 5 As 310/2023-38, mu měla žalovaná stížnost postoupit, ovšem protože žalovaná není povinným subjektem, nemohl úřad tuto stížnost věcně posoudit. Vůči subjektům, které nejsou povinnými subjekty ve smyslu informačního zákona, totiž není příslušný jakkoli rozhodovat.

[4] Žalobce podal k Městskému soudu v Praze žalobu na ochranu před nečinností žalované. V ní zopakoval, že žalovaná byla výhradním poskytovatelem cestovního zdravotního pojištění cizincům, což narušilo pravidla hospodářské soutěže. O tom svědčily mimo jiné i rozsudky obecných soudů o odpovědnosti státu za škodu v režimu zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád). Žalovaná tedy neposkytovala komerční pojištění závislé na individuální poptávce (kde by výši pojistného určovaly tržní mechanismy), pročež nebylo možné vycházet z rozsudku městského soudu ze dne 23. 5. 2014, č. j. 11 A 58/2013-36. Žalobce zdůraznil, že požadoval poskytnutí informací právě za sporné období, kdy platila protiústavní úprava. Žalovaná to však nereflektovala a i nadále odkazovala na překonaný rozsudek městského soudu. Tento postup následně potvrdil jako správný i Úřad pro ochranu osobních údajů. Jelikož potvrzení postupu povinného nadřízeným orgánem dle § 16a odst. 6 písm. a) informačního zákona není rozhodnutím o (ne)poskytnutí informace, obrátil se žalobce na městský soud s nečinnostní žalobou (v souladu s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2018, č. j. 5 As 18/2017-40, publ. pod č. 3847/2019 Sb. NSS).

[5] Podle žalobce bylo relevantní posouzení povahy činnosti žalované v rozhodném období, kdy jí byl svěřen úkol při uspokojování celospolečenských potřeb. Při této činnosti se neuplatňovaly tržní mechanismy ani konkurenční prostředí. Žalobce odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 27. 2. 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02, kde byly vymezeny definiční znaky pojmu „veřejná instituce“, a nález ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, kde Ústavní soud svou argumentaci dále rozvedl. Žalobce připomněl, že znaky veřejné instituce nemusí být splněny kumulativně, postačuje, když převažují. K tomu odkázal na rozsudek

pokračování

Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2013, č. j. 9 As 60/2012-62. Shrnutá východiska žalobce následně aplikoval přímo na případ žalované a podrobně se zabýval vztahem s její zakladatelkou, Všeobecnou zdravotní pojišťovnou České republiky (dále jen „Všeobecná zdravotní pojišťovna“). Zmínil rovněž rozsudek městského soudu ze dne 7. 10. 2024, č. j. 18 A 19/2024-75, podle něhož informace týkající se účasti členů orgánů žalované na jejich zasedáních a jejich odměňování jsou informacemi vztahujícími se k působnosti Všeobecné zdravotní pojišťovny, která je jediným akcionářem a ovládající osobou žalované.

[6] Žalobce připomněl, že podle důvodové zprávy měl monopol žalované zajistit kvalitu a dostupnost zdravotních služeb. Citoval rovněž důvodovou zprávu ke zrušení monopolu, z níž vyplývalo značné množství negativních důsledků této regulace, mimo jiné vyloučení jakékoli hospodářské soutěže. Činnost žalované v tomto období podle žalobce nebyla nezávislá na veřejnoprávní činnosti Všeobecné zdravotní pojišťovny. Přestože žalovaná původně nebyla založena k uspokojování veřejných či celospolečenských potřeb, byla tak v určitém období reálně využívána. Žalobce upozornil, že podle judikatury je zapotřebí se v případě pochybností přiklonit k rozšiřujícímu výkladu okruhu povinných subjektů (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2024, č. j. 8 As 74/2023-64).

[7] Závěrem žalobce poznamenal, že v řízení před městským soudem sp. zn. 18 A 19/2024 byl úspěšný ve vztahu ke Všeobecné zdravotní pojišťovně. Ta mu však požadované informace dosud neposkytla s tím, že jimi nedisponuje. Proto se žalobce i touto žalobou snaží formalistické odmítání žádostí ze strany Všeobecné zdravotní pojišťovny překonat. Žalobce žádal, aby městský soud žalované uložil věcně rozhodnout o jeho žádosti, aby se mohl proti případnému negativnímu rozhodnutí bránit správní žalobou proti rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

[8] Městský soud shora uvedeným usnesením podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. žalobu jako nepřípustnou odmítl, neboť žalobce podle něj „*nevyužil dostupné právní prostředky obrany proti nečinnosti*“. Podle městského soudu představoval přípis žalované ze dne 7. 10. 2024 rozhodnutí o odmítnutí žádosti v materiálním smyslu. Proti tomuto rozhodnutí se měl žalobce bránit odvoláním podle § 16 informačního zákona, nikoli stížností podle § 16a informačního zákona. Ta totiž slouží pouze pro taxativně vymezené procesní situace, nikoli k obraně proti odmítnutí žádosti. Pouze v řízení o odvolání by mohl nadřízený orgán věcně přezkoumat otázku, zda žalovaná byla povinným subjektem, a teprve potom by byla přípustná žaloba proti rozhodnutí správního orgánu. Žaloba na ochranu před nečinností není správným žalobním typem, neboť žalovaná ve skutečnosti nečinná není – žádost vyřídila (byť odmítavě) a žalobce se proti tomu stanoveným způsobem nebránil. Městský soud měl za to, že ke stejnému závěru dospěl i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 6. 9. 2024, č. j. 5 As 310/2023-38.

II.

Obsah kasační stížnosti a dalších podání

[9] Žalobce (stěžovatel) napadl usnesení městského soudu kasační stížností, a to z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[10] Stěžovatel úvodem odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 20. 1. 2024, č. j. 37 A 61/2024-23. Podle tohoto rozsudku lze neformální přípis, jímž povinný subjekt odmítne poskytnout informaci (a vysvětlí důvody svého postupu), považovat za rozhodnutí v materiálním smyslu. Absence poučení o odvolání pak vede k tomu, že správní soud, k němuž je proti takovému rozhodnutí předčasně podána žaloba, musí postupovat podle § 46 odst. 5 s. ř. s., tedy odmítnout žalobu a postoupit ji jako odvolání příslušnému orgánu. Tím je zachována lhůta i právo na věcný přezkum rozhodnutí.

[11] Obdobná situace podle stěžovatele nastala i v projednávané věci. Žalovaná přípisem ze dne 7. 10. 2024 stěžovatele vyrozuměla o tom, že mu informace neposkytne. Neuvedla žádné poučení o odvolání, proto si stěžovatel nebyl jist, zda jde o materiální rozhodnutí (proti němuž je přípustné odvolání), nebo nečinnost. Pokud šlo o materiální rozhodnutí, měl Úřad pro ochranu osobních údajů podání stěžovatele ze dne 23. 10. 2024 kvalifikovat jako odvolání a rozhodnout o něm. Pokud šlo o nečinnost (jak se v té době domníval stěžovatel), stížnost podle § 16a odst. 1 písm. b) informačního zákona představovala řádné vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti a žaloba na ochranu před nečinností tak byla přípustná.

[12] Městský soud však změnil kvalifikaci přípisu žalované ze dne 7. 10. 2024 a dospěl k závěru, že šlo o rozhodnutí v materiálním smyslu. Místo toho, aby stěžovatele poučil a umožnil mu v souladu s ustálenou judikaturou změnit žalobní typ, žalobu bez dalšího odmítl, čímž podle stěžovatele porušil jeho právo na účinnou soudní ochranu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Stěžovatel zdůrazňuje, že to byla žalovaná, která neuvedením poučení způsobila jeho nejistotu. Z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43, publ. pod č. 3931/2019 Sb. NSS, přitom vyplývá, že chybné určení žalobního typu nesmí vést k odmítnutí žaloby, jestliže lze po poučení nedostatek odstranit. Stejný princip akcentují i nálezy Ústavního soudu ze dne 24. 8. 2021, sp. zn. IV. ÚS 3523/20, a ze dne 7. 1. 2020, sp. zn. III. ÚS 389/19. Stěžovatel je toho názoru, že je věcí soudu, aby určil povahu napadeného úkonu, a pokud se jeho posouzení liší od posouzení žalobce, dát mu možnost žalobu upravit. Jen tak může být věcně projednána skutečná podstata sporu.

[13] Podle stěžovatele měl městský soud přinejmenším postupovat podle § 46 odst. 5 s. ř. s., tedy odmítnout žalobu s tím, že věc bude postoupena příslušnému správnímu orgánu k vyřízení odvolání (čímž by se zachovaly lhůty a byl zajištěn přístup k věcnému přezkumu). Vhodnější by však podle stěžovatele bylo, kdyby městský soud respektoval materiální povahu dosavadních úkonů a umožnil stěžovateli upravit žalobu tak, aby odpovídala správnímu žalobnímu typu (včetně změny žalované strany). Z žaloby je zřejmá podstata sporu a soud by ji mohl meritorně projednat, čímž by se předešlo průtahům a současně by bylo zajištěno plné uplatnění práva stěžovatele na soudní ochranu.

[14] Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[15] Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že městský soud správně žalobu odmítl, neboť stěžovatel nevyčerpal prostředky ochrany proti nečinnosti. Upozorňuje, že rozhodnutí Krajského soudu v Praze ze dne 20. 1. 2024, č. j. 37 A

pokračování

61/2024-23, nelze na věc vztáhnout, neboť žalovaná není správním orgánem. Městský soud podle žalované neměl povinnost stěžovatele poučit o změně žalobního typu, protože soudy poučují pouze o procesních právech, zatímco obsah žaloby určuje žalobce. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2024, č. j. 5 As 310/2023-38, žalovaná poznamenává, že stěžovatel jako odborník v dané oblasti (*watchdog*) měl zvolit procesně správný postup. Závěrem žalovaná opakuje, že podle rozsudku městského soudu ze dne 23. 5. 2014, č. j. 11 A 58/2013-36, není povinným subjektem.

[16] Mimo vyjádření k samotné kasační stížnosti se žalovaná vymezuje proti postupu stěžovatele v projednávané věci. Podle ní jde o zjevné zneužití práva, neboť stěžovatel podává obsahově totožné a opakované žádosti subjektu, u něhož je dlouhodobě judikováno, že není povinným subjektem podle informačního zákona. Situace odpovídá rozsudkům Nejvyššího správního soudu k šikanózním a sériovým žádostem o informace. Postup stěžovatele by proto neměl požívat právní ochrany.

[17] Žalovaná navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a přiznal jí náhradu nákladů řízení.

[18] Stěžovatel v replice na vyjádření žalované odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 7. 2025, sp. zn. IV. ÚS 1038/25, který znovu potvrzuje, že správní soudnictví musí poskytovat efektivní ochranu bez ohledu na formální označení správního aktu. Formální pravidla nesmí být překážkou přístupu k věcnému přezkumu. Pokud žalobce zvolí nesprávný žalobní typ, soud jej musí poučit a umožnit mu petit upravit. Z celého řízení v projednávané věci je podle stěžovatele zřejmé, že se konzistentně a včas domáhal věcného přezkumu odmítnutí své žádosti. Pro jistotu zvolil cestu nečinnostní žaloby, městský soud jej však bez poučení zbavil možnosti domoci se meritorního přezkumu.

[19] Podle stěžovatele byl postup žalované i Úřadu pro ochranu osobních údajů nesrozumitelný a právně vadný. Úřad totiž dříve v jiné, skutkově podobné věci vydal rozhodnutí o odvolání. Nynější sdělení odpovídá potvrzení postupu povinného subjektu dle § 16a odst. 6 písm. a) informačního zákona, které podle judikatury žalobou proti rozhodnutí napadnout nelze. Jedinou cestu tedy pro stěžovatele představovala žaloba na ochranu před nečinností. Procesní nejistota vytvořená správními orgány a soudem nemůže jít k tíži žadatele.

[20] Stěžovatel poznamenává, že on sám nemohl přesně vědět, jaký typ má zvolit, neboť judikatura v této oblasti se neustále vyvíjí a není jednotná. Pokud existují dvě možné procesní cesty, musí soud zvolit tu, která je příznivější pro ochranu práv účastníka. To platí tím spíše v situaci, kdy správní orgán postupoval přinejmenším nejednoznačně, zatímco stěžovatel jednal konzistentně a včas. Argumentaci o zneužití práva považuje stěžovatel za irelevantní a účelovou. Nejde o opakované šikanózní žádosti, ale o pokračující snahu domoci se informací, které jsou spojeny s veřejnoprávním působením žalované (monopolem na pojištění cizinců). Podle stěžovatele z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2024, č. j. 5 As 310/2023-38, neplynul konkrétní návod, jak postupovat v této (odlišné) věci. Stěžovatel opakuje, že to byla žalovaná, která jej řádně nepoučila o možnosti podat odvolání.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[21] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté soud přistoupil k přezkoumání napadeného usnesení v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že takovými vadami trpí.

[22] Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval otázkou (ne)přezkoumatelnosti napadeného usnesení, k níž by bylo nutné přihlížet i bez námítky z úřední povinnosti. K problematice nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí se ve své judikatuře tento soud již mnohokrát vyjádřil (srov. např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, a ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost může být způsobena buďto nedostatkem důvodů, o které je rozhodnutí opřeno, anebo nesrozumitelností.

[23] Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, publ. pod č. 244/2004 Sb. NSS). O nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost lze hovořit také tehdy, je-li odůvodnění rozhodnutí vystavěno na rozdílných a vnitřně rozporných právních hodnoceních téhož skutkového stavu, tedy je-li vnitřně rozporné, popřípadě je-li výrok v rozporu s odůvodněním či nelze-li z výroku zjistit, jak vlastně bylo ve věci rozhodnuto (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, č. j. 4 Azs 94/2007-107, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-76, nebo ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, publ. pod č. 244/2004 Sb. NSS).

[24] Napadené usnesení městského soudu je vnitřně rozporné. Městský soud vytýkal stěžovateli, že namísto odvolání podle § 16 informačního zákona podal stížnost podle § 16a informačního zákona. Žalobu však následně odmítl z důvodu, že stěžovatel „nevyužil dostupné právní prostředky obrany proti nečinnosti“.

[25] Podle § 16 odst. 1 informačního zákona „[p]roti rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti lze podat odvolání“.

[26] Podle § 16a odst. 1 písm. b) informačního zákona „[s]tížnost na postup při vyřizování žádosti o informace (dále jen „stížnost“) může podat žadatel, kterému po uplynutí lhůty podle § 14 odst. 5 písm. d), § 14 odst. 6 nebo § 15 odst. 3 nebo po uplynutí lhůty pro vyřízení žádosti o

pokračování

informace stanovené v rozhodnutí podle odstavce 6 písm. b) nebyla poskytnuta informace nebo předložena konečná licenční nabídka a nebylo vydáno rozhodnutí o odmítnutí žádosti“.

[27] Jak vyplývá z textu citovaného ustanovení, stížnost podle § 16a odst. 1 písm. b) informačního zákona slouží právě k ochraně před nečinností povinného subjektu. V usnesení ze dne 20. 11. 2018, č. j. 5 As 18/2017-40, na něž odkazoval i stěžovatel, se rozšířený senát Nejvyššího správního soudu podrobně zabýval institutem stížnosti. Vysvětlil, že tento procesní institut byl zaveden zejména jako náhrada za dřívější fikci rozhodnutí a má pokrýt situace, kdy povinný subjekt nereaguje, poskytne jen část informací, případně sice jedná, ale nevyhoví (ani nevydá odmítavé rozhodnutí) a zvolí jiný postup (např. odložení či odkaz na zveřejněnou informaci). Na tomto základě rozšířený senát uzavřel, že stížnosti podle § 16a odst. 1 písm. b) a c) informačního zákona jsou koncipovány primárně jako prostředek ochrany proti nečinnosti (liší se jen rozsahem nečinnosti). To, že právě stížnost podle § 16a informačního zákona je prostředkem ochrany proti nečinnosti (jehož vyčerpání je podmínkou pro podání žaloby na nečinnost) přitom tento soud konstatoval již v rozsudku ze dne 19. 11. 2014, č. j. 3 As 26/2014-62, publ. pod č. 3178/2015 Sb. NSS. Týž závěr byl potvrzen např. v rozsudku tohoto soudu ze dne 28. 5. 2020, č. j. 9 As 94/2020-30. Pokud tedy stěžovatel podle městského soudu podal stížnost ve smyslu § 16a informačního zákona, nebylo možné jeho žalobu odmítnout pro nevyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti.

[28] Usnesení městského soudu je nepřezkoumatelné rovněž v otázce hodnocení jednotlivých písemností, tentokrát z důvodu absence dostatečného odůvodnění. Městský soud považoval sdělení žalované ze dne 7. 10. 2024 za rozhodnutí o odmítnutí žádosti v materiálním smyslu. Nevysvětlil však, proč následné podání ze dne 23. 10. 2024, v němž stěžovatel věcně brojlil proti důvodům neposkytnutí informací, neposoudil jako odvolání podle § 16 informačního zákona (a následné rozhodnutí Úřadu pro ochranu osobních údajů jako rozhodnutí o odvolání). Jak vyplývá např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 5. 2015, č. j. 6 As 115/2014-35, i podání označené jako „stížnost“ lze kvalifikovat jako odvolání, pokud směřuje proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Jak rovněž vyplývá z judikatury (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 2. 2016, č. j. 1 As 257/2015-58), v případech, kdy je povinným subjektem obchodní korporace – nikoli běžný správní orgán – není možné očekávat vysokou formální úroveň rozhodnutí. Nelze však připustit, aby takto snížené nároky na povinný subjekt na druhé straně způsobily „pád“ žadatele do procesní pasti, v níž není možné se domoci soudní ochrany.

[29] V rozsudku ze dne 6. 9. 2024, č. j. 5 As 310/2023-38, na který odkazovala žalovaná, Nejvyšší správní soud skutečně dal stěžovateli určitý „návod“, jak ve věci postupovat. Toto doporučení však pouze popisovalo vhodný procesní postup v situaci, kdy žadatel je přesvědčen, že žalovaná povinným subjektem je a že došlo k vydání odmítavého rozhodnutí. Neodkazoval přitom pouze na možnost podání odvolání, ale i na možnost podání stížnosti proti postupu žalované a následně žalobu na ochranu před nečinností (bod 24). Nezabýval se navíc konkrétní procesní situací, která nastala v projednávané věci až po vydání uvedeného rozsudku. Nelze tedy klást stěžovateli k tíži, že nepostupoval podle „návodu“.

[30] Již výše uvedené vady napadeného usnesení by postačovaly pro jeho zrušení. Nejvyšší správní soud však v rámci jeho přezkoumání zjistil, že městský soud zcela opomněl posoudit jinou podmínku řízení, a tou je otázka jeho pravomoci k projednání a rozhodnutí posuzované věci.

[31] Podle § 103 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, který se aplikuje v souladu s § 64 s. ř. s., „[k]dykoli za řízení přiblíží soud k tomu, zda jsou splněny podmínky, za nichž může rozhodnout ve věci samé (podmínky řízení)“.

[32] Podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. „[n]estanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže soud o téže věci již rozhodl nebo o téže věci již řízení u soudu probíhá nebo nejsou-li splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat“.

[33] Podle § 2 s. ř. s. „[v]e správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon“.

[34] Podle § 4 odst. 1 s. ř. s. „[s]oudy ve správním soudnictví rozhodují o a) žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, (dále jen „správní orgán“), b) ochraně proti nečinnosti správního orgánu, c) ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu, d) kompetenčních žalobách“.

[35] Jak tento soud upozornil již v rozsudku ze dne 4. 12. 2014, č. j. 9 As 56/2014-28, „[p]okud by žalovaný nebyl vůbec způsobilý vrchnostensky rozhodovat a tudíž i být nečinný ohledně takového rozhodování či nezákonně zasahovat do veřejných subjektivních práv stěžovatele, nebyla by žaloba projednatelná ve správním soudnictví. Proto v řízeních, která se týkají žádosti o poskytnutí informací dle informačního zákona, je pro posouzení pravomoci soudů ve správním soudnictví klíčová úvaha, zda se nachází žalovaný, po kterém jsou požadovány informace, v postavení povinného subjektu dle § 2 odst. 1, 2 informačního zákona. Pokud povinným subjektem je, je nutné na něho nahlížet v souladu s definicí obsaženou v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. jako na správní orgán, který může autoritativně působit v oblasti veřejných subjektivních práv a povinností [...]. V opačném případě by soud musel žalobu odmítnout, byť by tak mohl učinit – v daném případě poněkud nezvykle – až poté, kdy by postavení žalovaného z pohledu informačního zákona vyhodnotil hmotněprávně. Bez odpovědi na tuto otázku však není postaveno najisto, zda je vůbec dána pravomoc soudů ve správním soudnictví.“

[36] Z uvedeného vyplývá, že krajský (městský) soud je povinen v případě žaloby ve věci žádosti o poskytnutí informací dle informačního zákona v první řadě posoudit, zda vůbec má pravomoc v takové věci rozhodovat. Pokud by totiž žalovaná nebyla povinným subjektem ve smyslu informačního zákona, vůbec by nebyla dána pravomoc soudů rozhodujících ve správním soudnictví. Toto posouzení je zapotřebí provést ještě před tím, než krajský (městský) soud přistoupí k posuzování jakýchkoli dalších okolností (např. kvalifikace jednotlivých písemností, výběr vhodného žalobního typu či ověření vyčerpání jiných

pokračování

prostředků ochrany). V případě, že by žalovaná nebyla vůbec oprávněna autoritativně rozhodovat o veřejných subjektivních právech stěžovatele, nebylo by možné považovat její „sdělení“ za rozhodnutí v materiálním smyslu, jak to předčasně učinil městský soud v projednávané věci.

[37] Krajský (městský) soud není povinen v každém svém rozhodnutí výslovně odůvodňovat, proč daná věc spadá do jeho pravomoci. Ovšem v případech, kdy je tato otázka sporná, takové výslovné posouzení provést musí (srov. bod 18 citovaného rozsudku ze dne 4. 12. 2014, č. j. 9 As 56/2014-28, nebo např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 9. 2021, č. j. 3 As 197/2021-57, bod 33). V projednávané věci bylo zřejmé, že stěžovatel a žalovaná mají rozdílné názory na stěžejní otázku, zda žalovaná je, či není povinným subjektem podle informačního zákona. Městský soud se tedy měl přednostně zabývat právě tímto problémem. To však neučinil.

[38] Nejvyšší správní soud je v souladu s § 110 odst. 1 větou první, částí za středníkem, s. ř. s. oprávněn sám odmítnout žalobu v případě, kdy pro takový postup byly dány důvody již před krajským (městským) soudem. Pokud by bylo zřejmé, že žalovaná není povinným subjektem, tento soud by takto postupoval, resp. kasační stížnost proti napadenému usnesení by zamítl, neboť jeho výrok o odmítnutí stěžovatelovy žaloby, přestože ho městský soud založil na nesprávných důvodech, by v takovém případě obstál. V projednávané věci však není situace na první pohled jednoznačná, neboť stěžovatel vznesl již ve své žádosti plausibilní argumentaci, která odůvodňuje nové věcné posouzení namísto pouhého nepřiléhavého odkazu na rozsudek městského soudu ze dne 23. 5. 2014, č. j. 11 A 58/2013-36, k němuž se uchýlila žalovaná i Úřad pro ochranu osobních údajů. Pokud by nyní kasační soud rozhodl o tom, zda žalovaná je, či není povinným subjektem podle § 2 odst. 1 informačního zákona, mohlo by jít o rozhodnutí pro strany překvapivé, proti němuž již neexistuje žádný řádný ani mimořádný opravný prostředek před obecnými soudy. Tento soud proto v každém případě napadené usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Obdobný postup tento soud zvolil mimo jiné v citovaném rozsudku ze dne 4. 12. 2014, č. j. 9 As 56/2014-28, či v rozsudku ze dne 19. 10. 2016, č. j. 6 As 213/2016-23.

[39] Městský soud v dalším řízení v první řadě posoudí povahu žalované. V této souvislosti Nejvyšší správní soud upozorňuje, že v rozsudku ze dne 6. 9. 2024, č. j. 5 As 310/2023-38, nepředjímal, zda žalovaná je, či není povinným subjektem (žalovaným v oné věci byla Všeobecná zdravotní pojišťovna, nikoli žalovaná), pouze popisoval procesní možnosti stěžovatele. Pokud žalovaná není povinným subjektem ve smyslu informačního zákona, městskému soudu nezbude než žalobu odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení (nedostatek pravomoci). Pokud městský soud dospěje k závěru, že žalovaná povinným subjektem je, pak bude namíste kvalifikovat jednotlivé písemnosti konzistentně s přihlédnutím k celkovému kontextu vývoje tohoto případu, aby pouhá nejistota o právní povaze některé z písemností neměla za následek znemožnění soudního přezkumu. Nabízejí se dvě možnosti: posoudit podání stěžovatele ze dne 23. 10. 2024 jako stížnost podle § 16 odst. 1 písm. b) informačního zákona a projednat stěžovatelovu žalobu na ochranu proti nečinnosti žalované, nebo posoudit toto podání dle jeho obsahu jako odvolání podle § 16 odst. 1 informačního zákona proti materiálnímu rozhodnutí žalované o odmítnutí žádosti stěžovatele o poskytnutí informací a umožnit stěžovateli změnit žalobu tak, aby směřovala proti vyřízení tohoto podání Úřadem

pro ochranu osobních údajů, jež by v takovém případě muselo být z materiálního hlediska považováno za odvolací rozhodnutí s tím, že žalovaným by v tomto případě byl právě tento odvolací orgán.

[40] Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že pokud žalovaná není povinným subjektem, pak nebyla povinna (a dokonce ani oprávněna) vydávat jakákoli rozhodnutí podle informačního zákona a Úřad pro ochranu osobních údajů nebyl oprávněn zavazovat ji k poskytování informací (srov. např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 4. 11. 2021, č. j. 7 As 239/2021-24, publ. pod č. 4277/2022 Sb. NSS).

IV. Závěr a náklady řízení

[41] Vzhledem k výše uvedenému Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadené usnesení zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (110 odst. 4 s. ř. s.).

[42] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 27. února 2026

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu